

# Les principes généraux du droit français de la fonction publique

Gérard Timsit

Volume 19, numéro 2, 1978

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042243ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042243ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Timsit, G. (1978). Les principes généraux du droit français de la fonction publique. *Les Cahiers de droit*, 19(2), 339–358. <https://doi.org/10.7202/042243ar>

## Résumé de l'article

In France, public service rests upon the fundamental rule of the specialization of the law applicable to public servants. This entails that public servants are given a special status that singles them out from others in the other economic or social sectors.

That special legal status of the French public service is however being diminished under the influence of external factors. Economic factors tend to subject public servants to the general law of labour contracts. Political factors tend to give public servants the complete enjoyment of fundamental rights and civil liberties. Finally, administrative factors such as policies favouring mobility and promotion tend to lessen the importance of rigid classification and grading.

On the eve of major statutory changes in the law of the public service in Québec, Professor Timsit's study provides an interesting comparative viewpoint.

# Les principes généraux du droit français de la fonction publique

---

Gérard TIMSIT\*

*In France, public service rests upon the fundamental rule of the specialization of the law applicable to public servants. This entails that public servants are given a special status that singles them out from others in the other economic or social sectors.*

*That special legal status of the French public service is however being diminished under the influence of external factors. Economic factors tend to subject public servants to the general law of labour contracts. Political factors tend to give public servants the complete enjoyment of fundamental rights and civil liberties. Finally, administrative factors such as policies favouring mobility and promotion tend to lessen the importance of rigid classification and grading.*

*On the eve of major statutory changes in the law of the public service in Québec, Professor Timsit's study provides an interesting comparative viewpoint.*

---

	<i>Pages</i>
1. L'influence de l'environnement économique. Le fonctionnaire : un travailleur ?	343
2. L'influence de l'environnement politique. Le fonctionnaire : un citoyen ? . . . . .	348
3. L'influence de l'environnement administratif. Le fonctionnaire : un administrateur ? . . . . .	355

---

« Je compte sur vous comme sur mes généraux » disait Napoléon à ses fonctionnaires. Cette formule énonce la stricte dépendance dans la-

---

\* Professeur et directeur du département de la recherche à la Faculté de droit de l'Université de Paris-Sud.

quelle devaient se trouver placés les fonctionnaires français à l'égard du pouvoir et de l'État. Ces fonctionnaires, dont la formation intellectuelle, dès le lycée, était scandée par le roulement des tambours, ont changé. . .

La formule pourrait être cependant reprise aujourd'hui : elle comporte encore une part de vérité : elle signifierait que la fonction publique française garde de ses origines napoléoniennes la mission qui lui était assignée, comme aux généraux sur un champ de bataille, dans la stratégie de l'État. Les fonctionnaires constituent un élément essentiel de la stratégie administrative : ils forment une catégorie particulière d'agents dont le sort et le statut ne peuvent être assimilés en rien à ceux des autres travailleurs de la Nation.

Le particularisme du statut des fonctionnaires est en effet fondamental dans la conception française de la fonction publique. Ce particularisme revêt une triple signification. Historique d'abord : les fonctionnaires français de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle sont les héritiers, les descendants directs des serviteurs du Roi, des fonctionnaires disciplinés et quelque peu militarisés de la période napoléonienne. « La fonction publique française s'insère profondément dans l'histoire et dans la psychologie politique du pays. Ce n'est pas un hasard si l'on voit naître ce qui constitue en quelque sorte les ancêtres des grands corps de fonctionnaires actuels à peu près en même temps qu'apparaît en France la notion d'État, c'est-à-dire vers le XIII<sup>e</sup> siècle. . . »<sup>1</sup>. Comme les agents du Roi ou de l'Empereur étaient auréolés du service du Monarque, nos fonctionnaires continuent donc de participer du prestige de l'État dont ils sont les représentants, et de sa puissance dont ils sont les dépositaires.

Le particularisme du statut des fonctionnaires français revêt une seconde signification, sociale celle-là. Un témoignage s'en trouve dans une disposition législative qui n'a jamais eu d'application, mais qui n'en est que plus caractéristique<sup>2</sup>. L'article 32 de la loi du 19.10.1946 portant premier statut général des fonctionnaires en France après la Libération, disposait que le traitement fixé pour un fonctionnaire nommé à un emploi

---

1. Marceau LONG, « La fonction publique en France » in : L. FOUGÈRE, *La fonction publique, Recueil et choix de textes commentés*, Bruxelles, I.I.S.A., Unesco, 1966, pp. 71-72.

2. L'article 32 de la loi du 19.10.1946 n'a jamais été appliqué. L'article 142 de cette même loi prévoyait en effet que les articles 31 à 36 de la loi, regroupés sous le titre III : Rémunérations, n'entreraient en vigueur qu'à une date fixée par décret. Ce décret n'est jamais intervenu et l'on peut supposer que sa non-édiction a été largement motivée par le caractère irréaliste des articles 31 à 36, inspirés de conceptions en fait dépassées par l'évolution sociale. Cf. *infra*.

de début ne devait pas être inférieur à 120% du minimum vital<sup>3</sup>. Une telle disposition — son équivalent n'existait pas pour le secteur privé — signifiait que la rémunération du fonctionnaire situé à l'échelon le plus bas de la hiérarchie devait être en tout état de cause supérieure de 20% à celle des agents de même niveau hiérarchique des autres secteurs de l'économie. L'on entendait donc faire de la rémunération du fonctionnaire non la simple contrepartie d'un service rendu mais un moyen de tenir un rang social, l'État étant censé assurer au fonctionnaire une situation matérielle lui permettant de vivre autant que possible sans souci pécuniaire de façon qu'il puisse se consacrer entièrement à la mission dont il était investi.

La troisième signification du particularisme statutaire des fonctionnaires français est juridique. Héritier des serviteurs du Roi, participant du prestige de l'État, formant avec ses collègues et ses pairs une catégorie sociale séparée au sein de la Nation, le fonctionnaire est soumis à un droit qui lui est propre, distinct de celui qui s'applique en principe aux agents des autres secteurs de l'économie, aux autres travailleurs. « La conception française de la fonction publique est fondée sur la notion de carrière qui suppose que les fonctionnaires dès leur entrée dans l'administration doivent prendre la décision de consacrer toute leur vie active au service de l'État. Cette option prise au départ les différencie du salarié privé en leur faisant mieux comprendre ce qu'a de spécifique la fonction publique dans laquelle ils pénètrent »<sup>4</sup>.

Alors que les salariés des entreprises sont soumis au droit privé, les fonctionnaires relèvent en France du droit administratif, c'est-à-dire d'un droit spécifique, d'un ensemble autonome de règles particulières.

Particulières par leur source — ces règles résultent d'un statut propre aux fonctionnaires; actuellement est en vigueur l'ordonnance du 4.2.1959 —, elles le sont également par leur contenu : ces règles ne s'appliquent en principe qu'aux fonctionnaires, c'est-à-dire, selon la définition de l'article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance de 1959, aux agents qui, nommés dans un emploi permanent ont été titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État à condition qu'il ne

---

3. C'est-à-dire : « la somme au-dessous de laquelle des besoins individuels et sociaux de la personne humaine, considérés comme élémentaires et incompressibles, ne peuvent plus être satisfaits ».

4. École supérieure de guerre, *L'introduction du management dans la gestion publique*, Rapport de la grande commission « Administration », 83<sup>e</sup> promotion, pp. 61-62 (ronéo).

s'agisse pas, pour ces derniers, d'établissements à caractère industriel ou commercial.

Une telle définition constitue donc clairement les agents de l'État en catégorie juridique distincte : elle exclut nettement de la qualité de fonctionnaire les salariés des entreprises privées — ne sont retenus dans la catégorie que les agents des administrations centrales, des services extérieurs en dépendant et des établissements publics de l'État — , et même ceux des entreprises publiques<sup>5</sup> puisque les agents des établissements publics à caractère industriel ou commercial sont également exclus de l'application du statut. . .

Le principe est donc clair. L'application qui en est faite donne lieu à plus de difficultés. Le droit français de la fonction publique constitue un système autonome de règles particulières applicables en principe aux seuls fonctionnaires. Un système *autonome* sans doute — le particularisme de la fonction publique française en témoigne — mais un *système*, c'est-à-dire, pour en adopter la définition la plus rapide, un ensemble constitué d'éléments interdépendants, lui-même en interaction avec l'environnement dans lequel le système est immergé<sup>6</sup>. « Un système n'est pas nécessairement une unité close et « sans fenêtres » comme la monade de Leibnitz »<sup>7</sup>. La fonction publique française, si elle a été conçue à l'origine comme un système fermé et constitué en catégorie séparée, ne peut cependant s'abstraire de son environnement. Les principes sur lesquels elle a été fondée subissent aujourd'hui la pression de l'environnement, des atteintes ou des inflexions qui en modifient sensiblement la nature et la signification.

Le particularisme de la fonction publique française s'exprime, c'est vrai, dans l'existence d'un statut propre aux fonctionnaires. L'influence de l'environnement économique tend au contraire à opérer un certain rapprochement entre la condition des fonctionnaires et celle des salariés et à

---

5. À l'exception du directeur général et du chef comptable si celui-ci a la qualité de comptable public.

6. On trouve une définition claire du concept de système : in : J.-W. LAPIERRE, *L'analyse des systèmes politiques*, Paris, P.U.F., 1973. « Un système est un ensemble d'éléments interdépendants, c'est-à-dire liés entre eux par des relations telles que si l'une d'elles est modifiée, les autres le sont aussi et par conséquent tout l'ensemble est transformé » (pp. 23-23). J.-W. Lapierre ajoute : « Un système absolument fermé et rigoureusement auto-entretenu est concevable. ( . . . ) Mais les systèmes objectifs sont généralement plus ou moins ouverts : ils se situent parmi d'autres systèmes avec lesquels ils ont des interactions déterminées. De manière assez métaphysique, on appelle « environnement » d'un système l'ensemble des autres systèmes qui sont en relation avec lui » (pp. 41-42).

7. J.-W. LAPIERRE, *op. cit.* p. 41.

contractualiser le droit de la fonction publique sur le modèle de celui qui s'applique aux travailleurs du secteur privé.

Le particularisme de la fonction publique s'exprime également dans la négation répétée que les fonctionnaires — « ( . . . ) mes généraux » — puissent se voir reconnaître les mêmes libertés que tous les autres citoyens. L'environnement politique tend au contraire à en assurer l'assimilation croissante.

Le particularisme de la fonction publique se traduit enfin dans l'existence de cloisonnements entre la fonction publique et le monde extérieur, et à l'intérieur même de la fonction publique, destinés à ériger la fonction publique en appareil séparé disposant de sa propre logique et de son propre pouvoir, c'est-à-dire, en fin de compte, en un appareil bureaucratique autonome. L'influence de l'environnement administratif — particulièrement les théories de *management* qui y ont cours — tendent pourtant aujourd'hui à y introduire d'autres principes de gestion qui pourraient avoir pour effet de substituer au bureaucrate enfermé dans ses routines un administrateur soucieux d'efficacité et d'ouverture sur l'extérieur. Les principes généraux de la fonction publique sont donc actuellement en mutation. Sous la triple influence de l'environnement économique, politique et administratif dans lequel est placée la fonction publique française.

### **1. L'influence de l'environnement économique. Le fonctionnaire : un travailleur ?**

**1.1.** « Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire ». L'article 5 de l'ordonnance du 4.2.1959 est sans nuances. Il ne fait d'ailleurs que confirmer une évolution qui, à partir de l'arrêt Winkell de 1909<sup>8</sup>, a lentement abouti à la reconnaissance formelle du principe statutaire de la fonction publique française. Un tel principe implique que la situation des agents publics est intégralement et unilatéralement définie par des textes statutaires — législatifs ou réglementaires — à l'élaboration desquels les fonctionnaires — par définition — n'ont pas pu prendre part.

---

8. C.E. WINKELL, 7.8.1909, Recueil Lebon, 826 et 1296, concl. Tardieu. Cet arrêt, se référant à la notion de contrat de droit public, admettait l'existence d'un lien de nature contractuelle entre le fonctionnaire et son administration. C'est cette conception d'un lien de nature contractuelle qui sera abandonnée implicitement par l'arrêt Dlle Minaire (C.E. 22.10.1937, R. 843, concl. Lagrange), puis expressément par les statuts du 14.9.1941, du 19.10.1946 et du 4.2.1959.

La situation des agents étant définie de façon générale et impersonnelle, elle peut être modifiée à tout moment dans les mêmes conditions et les agents publics ne peuvent invoquer aucun droit acquis au maintien de leur statut.

La situation des fonctionnaires est donc objectivement déterminée par des règles générales, établies à l'avance pour tous les agents et qui leur sont imposées ou octroyées unilatéralement par le législateur ou l'administrateur.

1.2. C'est précisément sur ce point que la fonction publique française connaît aujourd'hui une transformation sous l'influence des pratiques économiques du secteur privé et parapublic.

1.2.1. Dans le domaine des relations individuelles entre le fonctionnaire et son administration, aucun changement ne se produit : le fonctionnaire reste nommé unilatéralement par son administration. L'acte de nomination apparaît comme un acte — condition, c'est-à-dire un acte individuel édicté par l'administration, et dont l'édiction est la condition d'application à l'individu nommé d'un ensemble de règles statutaires fixées par voie générale et impersonnelle, que le fonctionnaire nommé n'a pu évidemment négocier individuellement dans ses relations avec son supérieur hiérarchique. Le principe statutaire reste donc en ce domaine intangible.

1.2.2. En revanche, les choses changent notablement dans le domaine des relations collectives entre l'administration et ses fonctionnaires.

1.2.2.1. Déjà, au lendemain de la Libération, le Préambule de la Constitution de 1946 affirmait : « Tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective de ses conditions de travail. » Le principe était donc admis d'une contractualisation des rapports collectifs de travail. Déjà, le premier statut de la fonction publique (1946) prévoyait la participation des fonctionnaires à la gestion de la fonction publique, puisque dès cette époque, étaient mis en place des organes paritaires associant à égalité des représentants de l'administration et des représentants du personnel, élus ou nommés sur proposition des organisations syndicales de fonctionnaires les plus représentatives<sup>9</sup>. Le principe trouvait donc une application importante puisque le Conseil supérieur de la fonction publique, les commissions administratives paritaires, les

---

9. Les syndicats de fonctionnaires ont d'ailleurs été associés à l'élaboration de ce statut. Cf. sur ce point, J. SIWEK-POUYDESSEAU, « Les conditions d'élaboration du statut de 1946 », *Annuaire international de la fonction publique 1970-1971*, Paris, I.I.A.P., Berger-Levrault, pp. 11-40.

comités techniques paritaires donnaient une traduction institutionnelle à la participation des fonctionnaires à leur propre gestion. Deux limites restaient cependant infranchissables : quant aux pouvoirs de ces organes paritaires, investis d'une mission uniquement consultative; quant au domaine de compétence qui leur était reconnu, puisque — bien que leur compétence fût très large — elle ne s'étendait pas aux problèmes de rémunération dont le gouvernement estimait qu'ils relevaient de ses seules prérogatives et qu'il ne pouvait en partager l'examen avec les syndicats. . . . Ainsi, bien que le principe fût admis de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail et qu'effectivement ils y fussent en quelque mesure institutionnellement associés, le droit restait — à être strictement interprété — que les conditions collectives de travail relevaient en dernier ressort de l'autorité législative ou hiérarchique. Les représentants des agents n'avaient qu'un rôle consultatif. L'autorité restait donc libre d'imposer et de décider des normes qui étaient en fin de compte applicables aux fonctionnaires.

**1.2.2.2.** Les événements de mai 1968 donnent un nouvel essor à la participation des fonctionnaires à la détermination collective de leurs conditions de travail. La procédure dite procédure Toutée, sur l'amélioration des conditions de discussion des salaires dans le secteur public, qui avait été mise au point après la grève des mineurs de 1963 et qui n'avait été appliquée que dans le secteur nationalisé (E.D.F., G.D.F., S.N.C.F., Mines, R.A.T.P. notamment) influence alors notablement la politique de la fonction publique. Selon une déclaration du Premier ministre devant l'Assemblée nationale le 16.9.1969, « Le gouvernement (s'attacherait) dans l'esprit même de la concertation permanente à améliorer les conditions de participation des fonctionnaires à la solution des problèmes qui les concernent ». Conformément à cette déclaration d'intention, toute une série d'accords concertés interviennent dans la fonction publique, prévoyant notamment le taux et le rythme d'augmentation des salaires des fonctionnaires, la remise en ordre des carrières des différentes catégories d'agents, l'aménagement de certaines des indemnités qui leur sont versées, etc.

Ces accords prennent la forme d'actes rédigés en articles et signés conjointement par le Secrétaire d'État à la Fonction publique au nom du Gouvernement, et par les organisations syndicales — celles du moins qui acceptent de s'engager dans un tel processus de négociation et de collaboration — au nom des personnels de l'administration.

Sans doute de tels accords concertés — qui ont le corps d'un contrat — n'en produisent-ils pas les effets : ils n'entraînent aucune obligation juridique réciproque pour les parties. Administration et syndicats



restent en principe libres de n'en tenir aucun compte. Ce ne sont pas *a fortiori* des décisions unilatérales susceptibles d'entraîner par elles-mêmes application. De tels accords ne peuvent de leur propre fait, modifier la situation statutaire et réglementaire des fonctionnaires. Le principe reste — en droit — que le contenu des accords concertés ne peut être introduit dans l'ordonnancement juridique et rendu obligatoire que par une décision unilatérale de la puissance publique. De fait, ce sont des décrets du 21.1. et du 12.5.1970 qui transforment en droit le contenu des accords intervenus entre l'administration et les syndicats en 1969. Et ces décrets ne comportent même pas de référence dans leurs visas à ces accords dont ils se contentaient pourtant de reprendre les dispositions. . . . Le Conseil d'État, très logiquement, n'a pu que rappeler, quant à lui, que les dispositions de ces accords « ne sont pas susceptibles d'être utilement invoquées à l'encontre d'une disposition réglementaire qu'elles n'ont pu avoir pour effet de rendre caduque »<sup>10</sup>. Ces accords ne constituent donc guère plus — sur le plan du droit — que « de simples engagements d'honneur n'entraînant aucune obligation juridique entre les parties, mais les liant moralement »<sup>11</sup>. Ils s'apparentent — comme le fait remarquer Yves Saint-Jours — à des « *gentlemen's agreements* » de droit international en ce que « tout comme une convention internationale doit, pour pouvoir s'insérer dans un ordre juridique interne, être ratifiée par le pouvoir souverain de l'État considéré, un accord concerté doit, pour acquérir une force obligatoire faire l'objet d'une « ratification » par la puissance publique en la forme législative ou réglementaire »<sup>12</sup>. Les syndicats — quant à eux — ne paraissent pas non plus très soucieux de donner à ces accords la valeur — ni même le nom — de contrats : « Constats » ou « Relevés de conclusions de négociations salariales » les dénomme-t-on plutôt. Désignations suffisamment vagues pour qu'elles ne connotent aucun engagement ni aucune collaboration entre administration et syndicats. Dans la mesure en effet où l'augmentation de la masse salariale reste déterminée unilatéralement par l'administration compte tenu des impératifs budgétaires, les syndicats ne peuvent discuter que des modalités d'utilisation des sommes dégagées par

10. Cf. C.E. 15.10.1971, Syndicat national indépendant des C.R.S., R. 610; C.E. 23.3.1973, Fédération du personnel de la défense nationale C.F.D.T., A.J. 1973. 503, Note V.S. : « Considérant (. . .), sans qu'il soit besoin d'examiner la portée de l'accord intervenu le 27.5.1958 entre le gouvernement et les organisations syndicales et dont les termes ne peuvent être utilement invoqués à l'encontre des dispositions statutaires valables en la matière ».

11. Y. SAINT-JOURS, *Les relations du travail dans le secteur public*, Paris, L.G.D.J., 1977, p. 247.

12. *Ibid.*

l'administration, ce qui leur paraît insuffisant. Le principe statutaire continue donc de subsister. Intangible. Et l'on continue de l'évoquer. Imperturbablement.

1.3. Mais ne voit-on pas qu'il n'est plus guère — si la pratique des accords concertés se généralise — qu'une fiction et que le statut perd progressivement — dans le domaine des rémunérations et de l'aménagement des carrières — son caractère fondamental d'acte unilatéral « pour devenir le simple procès-verbal d'une négociation contractuelle »<sup>13</sup> ? Les textes statutaires édictés par la puissance publique en ces matières n'ont plus pour rôle que de consacrer le contenu d'accords négociés ailleurs, et alors que l'État a dû nécessairement se dépouiller de son caractère de puissance publique. . . « Que reste-t-il en pareil cas de l'orgueilleuse construction tout entière fondée sur l'autonomie de la fonction publique dans l'exercice unilatéral de ses prérogatives tempéré par le seul souci de l'intérêt général et du service public ? Ce retour à la contractualisation que prône la politique et que le droit se refuse encore pudiquement d'avouer, n'est-il pas la faillite de tout l'édifice statutaire ? La notion de statut n'aura-t-elle servi finalement qu'à fournir une transition entre le régime des contrats individuels dont la fonction publique a mis tant d'années à se dégager et celui des conventions collectives qu'elle paraît aujourd'hui découvrir ? Et l'originalité du droit public sera-t-elle en définitive d'avoir à grand peine imaginé un tel détour dans un parcours que le droit du travail a, quant à lui, franchi si simplement ? »<sup>14</sup>

En vérité, le droit de la fonction publique se « conventionnalise ». Et se privatise. Y a-t-il là grand chose pour étonner ? Le fonctionnaire n'est guère — et de plus en plus — qu'un salarié parmi d'autres.<sup>15</sup> À ce point que certains en viennent à franchir le pas. Se fondant sur la convergence des évolutions du droit de la fonction publique et du droit du travail — « conventionnalisation » du droit de la fonction publique, « socialisation » du droit du travail (avantages sociaux quant à la retraite

13. F. GAZIER, « Majesté et vanité de l'édifice statutaire dans la fonction publique française », *Annuaire international de la fonction publique 1971-1972*, Paris, I.I.A.P., Berger-Levrault, p. 26.

14. *Ibid.* pp. 27-28.

15. « S'il est vrai que le fonctionnaire n'est pas le paria de la société actuelle, s'il est vrai également que servir l'État ou une collectivité publique impose un certain nombre de devoirs et d'obligations exorbitants du droit commun, il n'en demeure pas moins que l'agent public est avant tout aujourd'hui, du point de vue de la logique interne du droit de la fonction publique, un salarié parmi d'autres ». M. PIQUEMAL, *Le fonctionnaire, droits et garanties*, Paris, Berger-Levrault, Coll. L'administration nouvelle, 1973, p. 28.

et à la stabilité d'emploi, comparables à ceux du secteur public, accordés aux salariés des entreprises privées) — , on a pu s'interroger sur l'intérêt et les limites d'une certaine défonctionnarisation de la fonction publique française : « Ne conviendrait-il pas d'abord de cesser de « sacraliser » automatiquement tout agent de l'État, ce qui a pour effet de constituer une masse croissante et indistincte de personnes dotées d'un statut particulier, d'attributs séparateurs ? Toute fonction exercée aux frais de l'État ne nécessite pas que celui qui l'exerce soit revêtu de cette dignité sacerdotale avec les garanties et les servitudes qu'elle comporte. Beaucoup de tâches accomplies pour le compte de l'État n'ont besoin ni de la sublimation, ni de la protection, ni des restrictions que comporte l'action de la puissance publique. Ne pourraient-elles être confiées à des agents ayant les mêmes qualifications que ceux des organismes privés et liés à leur employeur par le même type de contrats ? Ainsi éviterait-on de créer dans la même spécialité deux catégories de professionnels — la publique et la privée — et de rendre si malaisé le passage de l'une à l'autre. Ainsi, beaucoup plus de citoyens auraient-ils vocation à participer à la fonction publique et le feraient-ils, à tel ou tel moment de leur carrière, sans être obligés d'entrer dans les ordres ou de défroquer. . . »<sup>16</sup>.

L'environnement économique, par l'uniformité qu'il introduit dans la condition des travailleurs, qu'ils soient au service de l'État ou des entreprises, tend à une telle assimilation des fonctionnaires et des salariés. L'environnement politique tend, quant à lui, à l'assimilation du fonctionnaire et du citoyen.

## **2. L'influence de l'environnement politique. Le fonctionnaire : un citoyen?**

**2.1.** Citoyens, avant 1946, les fonctionnaires ne l'étaient certes pas beaucoup. Les libertés publiques, tant individuelles que collectives, ne leur étaient pratiquement pas reconnues.

Alors que la loi du 21.3.1884 revenait sur l'interdiction des groupements à caractère professionnel datant de 1791 (loi Le Chapelier) et admettait le droit syndical mais prévoyait que les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux ou agricoles de leurs adhérents, la jurisprudence interprétait ces dispositions « comme réservant la possibilité de se syndiquer à ceux qui, soit comme patrons, soit comme ouvriers, appartiennent à l'industrie, à l'agriculture ou au commerce ».<sup>17</sup> Les fonctionnaires

---

16. *Pour nationaliser l'État, Réflexions d'un groupe d'études*, Paris, Seuil, 1968, p. 36.

17. Cass. crim. 27.6.1885, D.P. 1886, p. 137.

étaient donc exclus du droit syndical. « L'autonomie des fonctionnaires a un nom : elle s'appelle l'anarchie », affirmaient les gouvernants de l'époque<sup>18</sup>. Le syndicalisme dans la fonction publique, disait-on alors, ne peut se concilier avec la hiérarchie ni la discipline qui fondent l'autorité de l'État. Maurice Hauriou commentait cette incompatibilité entre syndicalisme et fonction publique en ces termes : « Pas de luttes des classes à l'intérieur de la hiérarchie administrative et par suite pas de syndicats, parce que la forme syndicale est liée à l'idée de lutte de classes »<sup>19</sup>.

Le droit de grève, non plus, n'était pas admis au bénéfice des agents publics. Considéré comme contraire à la discipline, à la hiérarchie et à la continuité du service public, il ne paraissait guère pouvoir être reconnu aux fonctionnaires. La grève « implique une subordination de l'intérêt général à l'intérêt particulier des agents, ce qui est inadmissible »<sup>20</sup>. Il pèse « sur les gouvernants et sur tous ceux, quelque soit leur emploi, si minime soit-il, qui coopèrent avec eux à la gestion du service, l'obligation d'assurer toujours cette continuité (du service public). Que les uns et les autres s'arrêtent, suspendent leur travail, ils manquent à cette continuité »<sup>21</sup>.

Quant à la liberté d'opinion, le principe en est posé dès 1789 par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>22</sup>, confirmé par l'article 12 de l'ordonnance du 4.2.1959 : « Ne pourra figurer au dossier (du fonctionnaire) aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé »<sup>23</sup>. Il n'en va pas de même de l'expression des opinions qui est soumise dans l'intérêt du service à des limites résultant de l'obligation de neutralité de l'État au service duquel est placé l'agent public. Le fonctionnaire doit respecter l'obligation de réserve, c'est-à-dire qu'il ne peut exprimer son opinion — quelle qu'elle soit — qu'avec mesure et modération. Des citoyens, les fonctionnaires n'ont donc que des libertés limitées et en nombre limité.

**2.2. Citoyens, les fonctionnaires le deviennent cependant depuis 1946.** Non sans restrictions : l'État, dont les fonctionnaires sont les serviteurs, reste toujours présent dans les préoccupations du législateur et des juges qui définissent l'étendue des libertés consenties aux agents publics.

18. Cité par : R. GRÉGOIRE, *La fonction publique*, Paris, A. Colin, 1950, p. 54.

19. M. Hauriou, note sous : C.E. Buisson, 13.1.1922, S. 1922.3.1.

20. L. Rolland, cité par : E. AYOUB, *La fonction publique*, Paris, Masson, 1974, p. 205.

21. *Ibid.* p. 216.

22. « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre établi par la loi. »

23. Cf. également C.E. 28.5.1954, Barel, Recueil Lebon 308, concl. Letourneur.

**2.2.1.** L'article 6 de la loi du 19.1.1946 portant statut général des fonctionnaires consacre la reconnaissance aux fonctionnaires d'un droit syndical qu'ils exerçaient d'ailleurs déjà auparavant mais illégalement. L'ordonnance du 4.2.1959 confirme sur ce point la loi de 1946 et une instruction relativement récente du 14.9.1970 en est venue préciser les conditions d'exercice dans l'administration.

Cette instruction ministérielle prévoit en particulier la possibilité pour les syndicats de fonctionnaires d'utiliser les locaux administratifs, de s'y voir attribuer des locaux à usage propre, d'y procéder à la distribution de publications syndicales, etc. Des autorisations spéciales d'absence et des dispenses de service sont d'autre part accordées aux représentants syndicaux, qui viennent s'ajouter à la possibilité — antérieurement reconnue aux fonctionnaires investis d'un mandat syndical — d'être placés en position de détachement lorsque le mandat comporte des obligations empêchant un exercice normal des fonctions administratives<sup>24</sup>. Ce sont donc de larges facilités qui sont consenties aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs droits syndicaux. En ce sens, un alignement se fait des libertés publiques accordées aux fonctionnaires sur celles qui sont reconnues aux travailleurs. Il se produit par conséquent une assimilation croissante des fonctionnaires et de l'ensemble des autres citoyens.

Pendant l'action syndicale — qui doit avoir pour seul objet la défense des intérêts professionnels — ne peut avoir pour résultat de battre en brèche la principe hiérarchique : « l'infraction à la discipline ne s'efface pas derrière les franchises syndicales »<sup>25</sup>.

**2.2.2.** Il en va de même de l'évolution du droit de grève, considéré comme un prolongement du droit syndical. Le principe est posé par le Préambule de la Constitution de 1946 : le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Malgré cette affirmation de principe, et en l'absence de toute réglementation en ce domaine, la question se posait de savoir si le droit de grève était admis au bénéfice des agents publics. Les hésitations ne sont levées qu'avec un arrêt du Conseil d'État du

---

24. En fait, certaines administrations vont même au-delà de cette faculté de détachement en mettant certains militants syndicaux à la disposition directe des organisations dont ils dépendent pour y exercer entièrement leurs seules fonctions syndicales. La mise à la disposition — qui n'est pas juridiquement prévue par le statut de la fonction publique, mais qui n'en est pas moins pratiquée — a cet avantage pour le syndicat de laisser le paiement du traitement à la charge de l'administration tandis que le détachement aurait au contraire pour effet d'obliger l'organisation syndicale à rémunérer elle-même le fonctionnaire qui aurait été détaché auprès d'elle.

25. Méric, conclusions s. C.E. 18.1.1963, Perreur, D. 1963.233.

7.7.1950 — l'arrêt Dehaene<sup>26</sup> — qui admet expressément la licéité de l'exercice du droit de grève dans la fonction publique. Le commissaire du gouvernement Gazier qui conclut sur cet arrêt reconnaît en effet qu'à moins de consacrer un divorce entre le droit et le fait, il n'est plus possible de continuer à refuser l'exercice du droit de grève aux fonctionnaires. Là encore un alignement se fait des fonctionnaires et des citoyens. Ce n'est cependant qu'un alignement partiel. En effet, selon M. Gazier, « admettre sans restriction la grève des fonctionnaires, ce serait ouvrir des parenthèses dans la vie constitutionnelle et, comme on l'a dit, consacrer officiellement la notion d'un « État à éclipses ». Une telle solution est radicalement contraire aux principes les plus fondamentaux de notre droit public. » Le Conseil d'État, conformément aux thèses de son commissaire du gouvernement, considère que « la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'en exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit comme à tout autre en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public. » Il appartient donc au pouvoir exécutif — en raison de la défaillance du législateur à réglementer l'exercice du droit de grève —, d'édicter cette réglementation : elle aura essentiellement pour objet de déterminer ceux des agents de l'administration auxquels le droit de grève ne peut être reconnu, en raison des fonctions qu'ils exercent et qui les rendent indispensables, — quel que soit leur niveau hiérarchique — à l'action gouvernementale, à la sécurité physique des personnes et à la conservation des installations et du matériel.

2.2.3. Enfin, si l'expression des opinions reste soumise à la nécessité de l'obligation de réserve, celle-ci connaît quelques atténuations : par exemple, la jurisprudence admet que la critique en termes désobligeants pour l'autorité administrative, d'une de ses décisions ne peut suffire à constituer un manquement à l'obligation de réserve. En revanche, la réserve interdit au fonctionnaire de donner une publicité à sa critique auprès de tiers extérieurs à l'administration<sup>27</sup>; elle s'impose d'autre part même aux représentants syndicaux alors que l'on aurait pu imaginer au contraire qu'il y eût incompatibilité entre l'obligation de réserve et les nécessités de l'action syndicale. Le syndicalisme n'implique-t-il pas la mise en cause de l'autorité hiérarchique ? La réserve n'est-elle pas « la traduction d'un principe de subordination »<sup>28</sup> ? En vérité, le principe d'une telle obligation est aujourd'hui contesté et certains s'interrogent sur ses limites et sa validité : une totale liberté politique n'est-elle pas la condition de la

26. C.E. 7.7.1950, Dehaene, R.D.P. 1950.691, concl. Gazier, note Waline.

27. C.E. 1.12.1972, Dlle Obrego, A.J. 1973.31, concl. Suz. Grevisse.

28. Heumann, concl. s. C.E. 18.5.1956, Boddaert, R.P.D.A. 1956, 105.

reconnaissance aux fonctionnaires de leur qualité de citoyens à part entière ?

2.3. Citoyens, les fonctionnaires bientôt le seront encore plus. La politique tend en effet désormais à faire partie de leurs préoccupations quotidiennes. Une revendication existe en ce domaine de la part des fonctionnaires qui demandent à être plus libres de leurs activités politiques. Les milieux gouvernementaux ne paraissent pas songer à nier ce droit des fonctionnaires à une plus grande citoyenneté. Mais la demande syndicale et l'offre gouvernementale ne s'ajustent pas exactement. . .

Dans les milieux gouvernementaux, — c'est aujourd'hui la thèse défendue par le Secrétaire d'État à la Fonction publique<sup>29</sup> — on admet volontiers que le « fonctionnaire est, d'une part un être humain, un citoyen comme les autres »<sup>30</sup>. Mais ajoute-t-on, « c'est d'autre part un élément indissociable de cet organisme vivant, de cet ensemble institutionnel qu'est l'administration »<sup>31</sup>. Or, le rapport de l'administratif au politique peut, d'après le Secrétaire d'État à la Fonction publique, s'établir de deux manières, selon que l'on considère la politique sous son aspect de « politique militante » — « l'engagement du citoyen dans le but d'amener au pouvoir la tendance qui a ses préférences »<sup>32</sup> —, ou sous son aspect de « politique gouvernante » — « l'ensemble des choix que le gouvernement régulièrement élu à l'issue du combat électoral, opère pour réaliser un programme approuvé par la majorité des citoyens »<sup>33</sup>. À l'égard de la politique militante — la politique des partis — l'administration doit être neutre et sa neutralité ne serait qu'un mythe si les fonctionnaires « affichaient trop ostensiblement des préférences politiques qui jetteraient la suspicion sur la rectitude de leur conduite professionnelle. D'où l'obligation de réserve »<sup>34</sup>. À l'égard de la « politique gouvernante » — celle du gouvernement en place, « le problème est tout autre. Le rôle de l'administration est par définition, de mettre en œuvre cette politique; elle participe donc à l'action politique »<sup>35</sup>. Une telle conception n'aurait cependant pas pour

---

29. M. Ligot, Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique, « Les fonctionnaires et la politique », *Promotions*, Revue publiée sous les auspices de l'Association des anciens élèves de l'E.N.A., n° 100, n° spécial, pp. 9-11.

30. *Ibid.* p. 9.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.* p. 10.

résultat — selon le Secrétaire d'État à la Fonction publique — d'entraîner une « contamination de l'administration par la politique partisane »<sup>36</sup>. Seuls les cabinets ministériels, dont le rôle est de faire passer dans l'action administrative l'impulsion politique du gouvernement, seraient politisés. Encore leur rôle ne serait-il même pas « de faire de la politique militante, mais de faciliter la réalisation de la politique gouvernante », et de surcroît préserveraient-ils la neutralité et « l'impartialité technique des services »<sup>37</sup>. Les cabinets ministériels seraient donc des sortes de paratonnerres de la politique dans l'administration, et, concentreraient sur leurs membres les effets de la politisation qu'implique la participation de l'administration à l'action gouvernementale. On ne peut cependant s'empêcher de constater qu'une telle conception paraît cantonner le champ de l'obligation de réserve au seul domaine de la politique militante et que dans cette distinction entre politiques militante et gouvernante semble résider l'amorce d'une plus grande « citoyenneté » des fonctionnaires, du moins de ceux qui sont associés à la mise en œuvre de la « politique gouvernante »<sup>38</sup>. En ce sens, « l'offre » gouvernementale d'une plus grande « citoyenneté » des fonctionnaires est réelle. Mais elle est limitée.

Dans les milieux syndicaux, la « demande » d'une plus grande assimilation des fonctionnaires et des citoyens n'est pas moins réelle. Et elle est beaucoup plus étendue. Certains syndicats s'interrogent par

---

36. *Ibid.* p. 11.

37. *Ibid.*

38. « Je crois ainsi qu'il n'y a pas de réel problème de politisation des anciens élèves de l'E.N.A. Ceux qui l'allèguent n'ont, en fait, pas une claire notion des rapports nécessaires entre la haute administration et la politique des gouvernements. Il y aurait en revanche un problème grave si l'obligation de réserve par rapport à la politique militante n'était plus respectée » (M. LIGOT, *ibid.* p. 11). D'autres conceptions dans les milieux gouvernementaux paraissent plus proches de la conception traditionnelle de l'obligation de réserve. Mais elles ne sont pas exprimées par le Secrétaire d'État responsable de la fonction publique : « J'ai toujours estimé que les décisions des fonctionnaires qui travaillaient sous mon autorité, que je les aie connus ou non, engageaient ma responsabilité personnelle. Réciproquement, j'attends que mes décisions soient assumées par tous les membres de mon administration. De ce premier principe, il découle que tout fonctionnaire doit s'attacher à préserver une unité sans laquelle la responsabilité de l'administration se dissout. Il n'a pas à informer sur ses états d'âme, sur son désaccord éventuel avec une décision. J'estime en conséquence qu'un fonctionnaire devrait faire état de ses opinions en conseillant les responsables avant que la décision soit prise. Il ne doit pas diffuser ses conseils. Cette unité est bénéfique car elle entraîne une responsabilité politique bien cernée. L'administration est responsable à travers son ministre » (O. GUICHARD, Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, « Les fonctionnaires et la politique », *Promotions*, *op. cit.* p. 24).



exemple sur la signification de l'obligation de réserve : cette notion ne sert-elle pas « en fait de prétexte à une attaque contre la liberté d'opinion des fonctionnaires » ? Les gouvernants n'ont-ils pas « la tentation de confondre réserve et loyalisme, alors que la conception réellement démocratique de cette question est que les fonctionnaires sont tenus au loyalisme à l'égard de la Nation et non à l'égard des gouvernements successifs ? » L'obligation de réserve n'est-elle pas conçue de façon unilatérale ? Ne l'applique-t-on pas en effet « aux positions estimées contraires à la volonté ou à la politique du gouvernement et non aux déclarations, voire aux divulgations de hauts fonctionnaires destinées à les servir »<sup>39</sup> ? L'obligation de réserve est donc remise en question : dans son principe par les milieux syndicaux; dans son étendue par les milieux gouvernementaux.

Si ce mouvement s'accroît et se confirme, il se traduirait par une plus grande liberté des fonctionnaires et l'alignement de leur condition politique sur celle des autres citoyens. De fait, n'assiste-t-on pas à une certaine politisation de notre fonction publique, en tout cas de ses catégories hiérarchiques supérieures ? La question peut être légitimement posée : « politisation par le vide »<sup>40</sup> — le vide laissé par un pouvoir politique défaillant qui devait être comblé par l'administration — ou mise en place d'un « système des dépouilles »<sup>41</sup> — dépouilles administratives distribuées par les hommes politiques en place aux fonctionnaires qui leur sont liés —, le phénomène de la politisation ne paraît pas niable. Le fonctionnaire est de plus en plus citoyen dans l'administration. Pas tout-à-fait autant, sans doute, que le souhaitent les mouvements syndicaux. Mais, on l'a vu, en ce domaine, l'offre et la de-

39. Citations extraites d'une conférence de presse tenue le 26.5.1976 par M.R. Bidouze, Secrétaire général de l'Union générale des Fédérations de fonctionnaires (C.G.T.), in : A. BERTHELOT, « Les droits politiques et syndicaux des fonctionnaires confrontés aux orientations et aux pouvoirs de l'État », *Promotions*, op. cit.

40. F. BLOCH-LAINÉ, « Une politisation par le vide », *Promotions*, op. cit., p. 59.

41. J.-R. BERNARD, « Servir l'État », *Le Monde*, 28.12.1976 : « La tendance à la personnalisation du pouvoir conduit également à ceci : un fonctionnaire d'un certain niveau est incité, s'il veut accéder à des responsabilités réelles et détenir une parcelle de pouvoir par personne interposée, à attacher sa carrière à un homme. Ainsi s'introduit d'une façon discrète et presque honteuse le « système des dépouilles », comme on dit aux États-Unis. . . ». Comparer avec M. LIGOT, loc. cit., p. 9 : « (. . .) ma première réaction à la question posée — les rapports entre les fonctionnaires et la politique — sera de constater que le fait même de la poser implique l'existence d'un état de fait et d'une volonté. Un état de fait : la distinction entre administration et politique existe. (. . .) Nous ne connaissons pas (. . .) le système des dépouilles des États-Unis d'autrefois, où les postes de fonctionnaires étaient distribués aux militants du parti vainqueur. Une volonté : c'est que cette distinction soit sauvegardée. . . ».

mande ne s'ajustent pas. Le jeu du marché est faussé. Notre fonction publique y perd ses traditions. Et peut-être son âme. Il est vrai que ses traditions changent aussi sous l'influence de l'environnement administratif.

### 3. L'influence de l'environnement administratif. Le fonctionnaire : un administrateur ?

3.1. « Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés selon leur niveau de recrutement en catégories ». L'article 17 du statut pose le principe d'une fonction publique divisée en catégories hiérarchiques — A, B, C, D — correspondant au niveau de recrutement des fonctionnaires, elles-mêmes divisées en corps, constitués par tous les agents soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. À l'intérieur de ces corps divisés en grades, l'avancement ne peut avoir lieu qu'au choix.

Un double cloisonnement, horizontal et vertical, caractérise donc notre fonction publique : catégories et corps constituent de « véritables chevaux de frise juridique » qui défendent les fonctionnaires « contre la promotion des inférieurs, l'empiètement des voisins, l'infiltration des étrangers, l'influence du dehors »<sup>42</sup>. « Chaque étage de la pyramide est (en effet) constitué de cloisons étanches farouchement défendues »<sup>43</sup> qui ne peuvent guère être franchies que dans des conditions sévères de concours et d'ancienneté. Il en résulte la constitution de castes bureaucratiques séparées entre elles et du reste de la Nation, à l'intérieur desquelles des fonctionnaires, protégés par les garanties juridiques que leur confère le statut et les privilèges de fait — les « chasses gardées » ou des filières organisées —<sup>44</sup> que leur réserve l'appartenance à un corps, font une carrière limitée à un seul service, une seule filière, ce qui aboutit à un certain engourdissement intellectuel fait de routine accumulée et renforce leur inaptitude au changement et à la nouveauté »<sup>45</sup>.

3.2. C'est contre un tel cloisonnement et une telle spécialisation que, déjà en 1945, l'on avait voulu réagir en créant l'École nationale d'administration. L'objectif des créateurs de l'E.N.A. était pour la haute fonction publique de substituer un recrutement unique à un régime de

---

42. J.-J. SERVAN-SCHREIBER, *Le réveil de la France*, Paris, Denoël, 1968, p. 55.

43. École supérieure de guerre, *L'introduction du management dans la gestion publique*, Rapport de la grande commission « Administration », 83<sup>e</sup> promotion, p. 63 (ronéo).

44. *Rapport de la commission d'étude des problèmes de l'École nationale d'administration*, Paris, La Documentation française, 1969, p. 27.

45. R. CATHERINE et G. THUILLIER, *Introduction à une philosophie de l'administration*, Paris, A. Colin, Coll. U. Science administrative, 1969, p. 245.

recrutement caractérisé par la dispersion des concours donnant accès aux grands corps et aux diverses administrations centrales de l'État<sup>46</sup>. En unifiant les critères de la sélection désormais fondée sur des épreuves à caractère plus général, en assurant une formation commune à l'École même, on pensait niveler par le haut la qualité des cadres supérieurs de l'administration. Il devait logiquement s'ensuivre « une meilleure cohésion et des liaisons plus faciles dans l'appareil central de l'État »<sup>47</sup>. Au lieu de bureaucrates fermés sur eux-mêmes, l'on voulait donc des administrateurs ouverts sur le monde extérieur.

Que l'E.N.A. n'ait pas exactement réussi dans cette voie, alors qu'elle parvenait par ailleurs à assurer une certaine démocratisation du recrutement de la haute fonction publique — un autre des objectifs qui lui étaient assignés —, c'est ce dont témoigne le décret du 26.11.1964 portant statut des administrateurs civils : « des imperfections certaines existent dans le statut des fonctionnaires supérieurs recrutés par la voie de l'E.N.A. (. . .). Ceux-ci se trouvent répartis actuellement entre une vingtaine de corps différents aux perspectives souvent inégales »<sup>48</sup>. Ce décret — tirant les conséquences de l'échec relatif de l'E.N.A. en ce domaine — avait en particulier pour objet d'organiser la mobilité systématique des administrateurs civils entre les différentes administrations : « l'expansion économique, démographique et sociale dont la France bénéficie actuellement rend nécessaire, en effet, une transformation des structures (. . .). Pour faire face à cette situation, il est indispensable de pouvoir confier les postes d'autorité à des hommes (. . .) aptes à servir dans tous les secteurs où l'État décide d'entreprendre un effort particulier »<sup>49</sup>. La politique de mobilité consistait donc à organiser et, au besoin, imposer, le passage de certains hauts fonctionnaires d'une administration à l'autre. Ainsi seraient abolies les cloisons trop rigides existant entre ces administrations et s'opposant à l'utilisation rationnelle et efficace des compétences des hommes qui les servent : « Il ne s'agit pas de créer une sorte de mouvement permanent qui serait nuisible à l'intérêt de l'État, ni de prétendre donner aux fonctionnaires une formation polyvalente qui risquerait souvent de n'être que superficielle; la mobilité doit remédier aux faiblesses qu'entraîne le caractère immuable de

46. *Rapport de la commission d'étude*, précité, p. 13.

47. *Ibid.*

48. Exposé des motifs du décret du 26.11.1964, J.O.R.F. 27.11.1964 — également cité in : G. TIMSIT et J. L. MOREAU, « Une expérience de gestion interministérielle. Le corps des administrateurs civils », *Annuaire international de la fonction publique 1971-1972*, Paris, I.I.A.P., Berger-Levrault, p. 502.

49. *Ibid.*

certaines tâches et doit permettre une sorte de renouvellement des esprits et un développement de la faculté d'adaptation des hommes »<sup>50</sup>.

La politique de mobilité, pas plus que l'E.N.A., n'a cependant réussi à faire disparaître totalement ces barrières administratives à l'abri desquelles tend à proliférer le mal bureaucratique. . .

3.3. Mais peut-être le mal régresse-t-il. Et tout un courant de pensée y contribue dans notre administration, qui tend à introduire dans la gestion de la fonction publique les principes de *management*. Ainsi se préoccupe-t-on d'utiliser, contre l'émiettement des corps et la hiérarchisation des administrations, les ressources qu'offre le statut et — au-delà du statut — la pratique administrative elle-même. Au cloisonnement horizontal par catégories — remarque Michel Massenet — tend à remédier un recours accru à la promotion interne : « le système conçu en 1945 est fondé sur une volonté exemplaire de donner toutes ses chances à la promotion des individus; soit par la voie des choix directs, soit par la voie de ce qu'on appelle les « concours internes », des fonctionnaires d'une catégorie horizontale inférieure peuvent accéder à la catégorie supérieure. Le taux de promotion varie selon les catégories entre 40 et 50% »<sup>51</sup>. Au cloisonnement vertical par corps répond « l'usage abondant des règles du détachement ou ( . . . ) la pratique de plus en plus large de la mise à la disposition »<sup>52</sup>, c'est à dire la possibilité — statutaire ou non — donnée au fonctionnaire de quitter son administration d'origine pour servir dans d'autres administrations.

Sans doute cela n'est-il pas encore suffisant : des liens trop rigides continuent d'exister entre recrutement et concours, entre niveaux de classement hiérarchique dans la fonction publique et niveaux de formation scolaire et universitaire, qui limitent les possibilités de décroisement. Mais la loi du 16.7.1971 sur la formation permanente peut permettre de « non seulement donner aux agents de nouvelles chances de promotion, mais, également, de remettre en cause le concept culturel fondamental du lien entre le niveau atteint à un moment donné de l'éducation et le niveau réservé à un individu au cours de sa carrière dans une organisation »<sup>53</sup>.

Plus mobile, moins prisonnier d'un carcan bureaucratique, plus proche des salariés du secteur privé, plus citoyen, plus sensible aux influ-

---

50. *Ibid.*

51. M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique. Pour un État sans bureaucratie*, Paris, Ed. Hommes et techniques, 1975, pp. 102-103.

52. *Ibid.* p. 103.

53. *Ibid.*

ences de l'environnement économique, politique et administratif dans lequel il travaille, le fonctionnaire français est en pleine mue. Faut-il le déplorer ? Doit-on s'en réjouir ?